

Energiewende, Netzausbau und Öffentlichkeitsbeteiligung – Wie geht das zusammen?

Michael Zschiesche

Die Energiewende der Bundesregierung fällt in eine Zeit, in der das Thema politische Partizipation im Zuge der Ereignisse um den Bahnhofsbaubau in Stuttgart auf allen Ebenen und somit sehr grundsätzlich diskutiert wird. Das betrifft Fragen wie:

- Was kann und soll Bürgerbeteiligung im Infrastrukturausbau leisten?
- Wie können Beteiligungsformate so gestaltet werden, dass neben der Informationsbeteiligung auch ein Prozess der konsultativen Beteiligung gewährleistet werden kann, um Vertrauen und dadurch auch Akzeptanz zu schaffen?
- Welche Ziele und Funktionen sollen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Zulassungsverfahren in modernen demokratischen Gesellschaften überhaupt zukommen?

Solche und weitere Fragen sind auf zahlreichen wissenschaftlichen Tagungen sowie in Publikationen seit 2010 thematisiert worden.¹ Dabei wurden erste Ideen diskutiert und viele praktische Erfahrungen mit Planungsverfahren thematisiert. Ganz grundsätzlich ist erörtert worden, dass die repräsentative Demokratie über gewisse Fehlstellen verfügt und sich daher die Notwendigkeit »analytisch-deliberativer Beteiligungsprozesse« ableitet.² Zugleich sind auch die Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren angesprochen worden.³

Der nachhaltige öffentliche Diskurs über die Lehren aus den Ereignissen in Stuttgart hat dazu geführt, dass alle Parteien des Deutschen Bundestages schnell reagierten und über eine Neujustierung der Öffentlichkeitsbeteiligung

¹ Siehe u.a. Dialogik, Tagungsband, Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte, Lehren aus der Vergangenheit, Lernen für die Zukunft, Stuttgart, 2011; vgl. Bertelsmann Stiftung: Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren. Rechtliche Rahmenbedingungen neu gestalten? Ein Dialog zwischen Praktikern und Experten für Planungsverfahren, Infrastrukturprojekte und Bürgerbeteiligung, Dokumentation der Tagung vom 29. Juni 2011 Vertretung des Landes Niedersachsen, Berlin, 2011; Politische Ökologie, Heft 127-2011, ZUR, Zeitschrift für Umweltrecht, Heft 7-8-2011.

² Ortwin Renn, auf der 35. Umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht im November 2011.

³ Steinberg, R., ZUR 7-8, 2011, S. 340-350; Durner, W., ebenda S. 354-363.



gung nachgedacht haben. Im Zuge dessen wurden programmatische Vorschläge veröffentlicht, die in ihrer Tragweite jedoch nicht wirklich ausgelotet wurden (Bundesregierung⁴, FDP⁵, SPD⁶, Grüne⁷, Linke).

In das Debattenfeld nach Stuttgart hat die Bundesregierung Mitte 2011 die Energiewende ausgerufen. Als vorläufige Reaktion auf die Ereignisse von Stuttgart und wegen der bislang nicht absehbaren Akzeptanz im Netzausbau wurde die formale Öffentlichkeitsbeteiligung im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und im Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) umgebaut und zugunsten der Beteiligung der Bevölkerung etwas erweitert.

Der Netzausbau soll so durch verbesserte Beteiligungsangebote in den kommenden Jahren in der Bundesrepublik Deutschland auf allen Ebenen deutlich beschleunigt werden (Höchstspannungsnetze, Mittelspannungsnetze sowie Niederspannungsebene). Hinsichtlich der Höchstspannungsnetze wird argumentiert, dass die Anforderungen an einen beschleunigten Ausbau aufgrund veralteter Leitungen, des Ausbaus Erneuerbarer Energien und der unterschiedlichen Bedarfslage in Nord- und Süddeutschland sowie als wichtiges Element im europäischen Verbund prioritär sind. Gleichzeitig existieren im Bereich des Netzausbaus bereits heute mannigfache Konflikte, die nach den Ereignissen um den Bahnhofsneubau in Stuttgart und die Inbetriebnahme der neuen Landebahn in Frankfurt/Main erwarten lassen, dass mit der herkömmlichen, formalen Öffentlichkeitsbeteiligung keine zufriedenstellenden Ergebnisse erzielt werden können.

In EnWG, NABEG, den Raumordnungsgesetzen des Bundes und der Länder sowie dem Baugesetzbuch (BauGB) existieren nunmehr folgende Beteiligungsmöglichkeiten auf den einzelnen Netzausbaustufen:

⁴ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich des Festaktes zur Verleihung des ersten Reinhard-Mohn-Preises am 16.06.2011, siehe: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2011/06/2011-06-16-merkel-reinhard-mohn-preis.html> (22.7.2012).

⁵ Positionspapier der FDP-Bundestagsfraktion »16 Punkte zur Bürgerbeteiligung und Planungsbeschleunigung«, siehe http://www.fdp-fraktion.de/files/1228/Positionspapier_Buergerbeteiligung.pdf.

⁶ Vgl. Beschluss des SPD-Parteivorstandes vom 25. März 2011: Mehr Demokratie leben, unter: http://www.spd.de/aktuelles/Pressemitteilungen/10828/20110321_mehr_demokratie_leben.html.

⁷ Partei Bündnis 90/Die Grünen, Bürgernahe Planung im 21. Jahrhundert 17/33 v. März 2011.

Abbildung: Bürgerbeteiligung auf den Ebenen des Netzausbaus⁸

EnWG	Sog. Scoping	Freiwillig
	Szenariorahmen	Netznutzer, nachgelagerte Netzbetreiber, TÖBs 12a II 2
	Netzentwicklungsplan	Netznutzer, nachgelagerte Netzbetreiber, TÖBs, Energiebehörden der Länder 12b III 1
	Vorbereitung Bundesbedarfsplan	Umweltbericht 12c II 1/ 14 g UVPG
	Bundesbedarfsplan	Umweltbericht (a) Öffentlichkeit (b) Behörden – 9 I / 9 VI (c) TÖBs – 9 II 1
NABEG	Bundesfachplan	Parlamentarische Beratung Petitionen
ROG	Raumordnungsplan	§ 10 ROG
NROG, Sächs. LaPlaG Ba.-Wü. LaPlaG	Regionalplan	Eingeschränkte Beteiligung; im wesentlichen TÖBs
BauGB	FNP B-Plan	Frühzeitige Beteiligung 3 I / 4 BauGB
	FNP B-Plan	Beteiligung 3 II / 4 BauGB

⁸ Übersicht: Thomas Gawron, UFZ Leipzig/TU Braunschweig.



Öffentlichkeitsbeteiligung nach EnWG und NABEG

Mit dem NABEG sowie dem auf den Weg gebrachten Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinhG) wird insbesondere das Ziel verfolgt, die frühzeitige Beteiligung zu stärken, um die Bürgerinnen und Bürger sowie ihre Interessenvertreter/innen angemessener in die Planungsverfahren einzubeziehen. Die Bundesnetzagentur hat als federführende Behörde für den Ausbau des Höchstspannungsnetzes die Aufgabe, die Öffentlichkeitsbeteiligung nach EnWG und NABEG auf verschiedenen, wenn auch nicht auf allen Ebenen der Planung zu organisieren.

EnWG und NABEG führen im Grundsatz erprobte Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung ein. Diese bestehen aus den Elementen öffentliche Bekanntmachung, der Möglichkeit, Einwendungen und Stellungnahmen abzugeben sowie aus Veranstaltungen, auf denen über die Einwendungen und Stellungnahmen beraten werden kann (Erörterungstermine). Über die konkrete Ausgestaltung dieser Elemente im Rahmen einer Energiefachplanung sind jedoch nur wenige (Vor-)Erfahrungen vorhanden. Die Absicht des Gesetzgebers, die Akzeptanz von Netzplanungen auf Seiten der (betroffenen) Bürger/innen zu erhöhen, wird durch die Entwicklung von Netzbau- und Netzentwicklungsinitiativen auf Länder- und Regionalebene begleitet. So hat beispielsweise das Land Schleswig-Holstein im Rahmen einer informellen Planung Netzentwicklungsinitiative gemeinsam mit den Netzbetreibern und anderen Beteiligten eine frühzeitige Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger als vorgezogene Bürgerbeteiligung gestärkt.⁹ Als Vorbild kann dabei die frühzeitige Beteiligung gemäß § 3 Abs. 1 BauGB angesehen werden.

Die Verzahnung von formeller und informeller Öffentlichkeitsbeteiligung im Netzausbau ist offen

Anders als im Bereich der Verkehrswegeplanung für Straße und Schiene existiert auf Bundesebene im deutschen Planungsrecht für Energieleitungen bislang kein vergleichbares Instrumentarium im Sinne einer bundeseinheitlichen Bedarfsplanung. Die Entscheidung über den fachlichen Bedarf für neue Leitungsanlagen ist bisher bundesrechtlich nicht formalisiert worden, sodass die Beurteilung der Erforderlichkeit eines Leitungsausbaus primär durch den jeweiligen Übertragungsnetzbetreiber vorgenommen werden kann. Zwar gibt das EnWG – auf bundesrechtlicher Ebene – vor, dass die Übertragungsnetzbetreiber dazu verpflichtet sind, ein sicheres, zuverlässiges und leistungsfähiges Energieversorgungsnetz zu betreiben, zu warten und bedarfsgerecht auszubauen (§ 11 EnWG). Allerdings können diese Investitionspflichten ebenso wenig wie die national bzw. europarechtlich vorgegebenen Investitionsplanungspflichten der Übertragungsnetzbetreiber eine bundesweite, auf dem zu erwartenden Zusatzbau von EE-Anlagen basierende staatliche Rahmenplanung und Steuerung ersetzen.

⁹ http://www.schleswig-holstein.de/MWV/DE/Energie/Ausbau_Stromnetze/downloads/120220_NetzausbauSH.html.



Der Bedarf für den beschleunigten Netzausbau wurde durch zwei Studien der Deutschen Energieagentur (DE-NA-Studien I und II) ermittelt. Diese Studien sind die Grundlagen für die Bedarfsplanung. Dennoch sind auch durch die DENA-Studien viele Bedarfsfragen unbeantwortet geblieben. Einen öffentlichen Diskurs gibt es insbesondere zu der Frage, wie stark die Netze ausgebaut werden müssen. Insgesamt zeichnet sich die Frage des Netzausbaus dadurch aus, dass sie komplex, unübersichtlich und von vielen schwankenden Variablen abhängig ist.

Während die wichtigen Aspekte beim Ausbau der Erneuerbaren Energien (Beispiel Windenergie) wie Schattenwurf, Infraschall, Wertminderung der Grundstücke ökonomisch quantifizierbar sind und in einem geeigneten Tool für die beteiligten Akteure, in erster Linie die Kommune als Entscheidungsträger für die Etablierung von Windkraftanlagen, erfasst und gegeneinander abgewogen werden können, sind Akzeptanzprobleme infolge mangelnder Öffentlichkeitsbeteiligung schwerlich quantifizierbar. Entsprechende Bedenken und Belange möglichst aller betroffenen Gruppen sind daher unter der Prämisse einer konsensualen Lösungsfindung und einer breiten Akzeptanz von Maßnahmen der Energiewende durch Erneuerbare Energien im Rahmen des Policy-Mix der Bundesregierung, aber auch bei den konkreten hoheitlichen Planungsverfahren vor Ort zu beachten.

Derzeit existieren jedoch keine einheitlichen Verfahren oder Instrumente, welche eine ausreichende Einbeziehung aller Akteure ermöglichen.

In der Diskussion nach den Ereignissen zu Stuttgart 21 wurde immer wieder die Notwendigkeit betont, formelle und informelle Beteiligungsverfahren sinnvoll miteinander zu verzahnen. Bislang ist dies aber nicht erfolgt. Für Projekte im Netzausbau (raumbedeutsame Vorhaben oder Vorhaben mit überörtlicher Bedeutung), bei denen zu erwarten ist, dass sie erheblich widerstreitende öffentliche und private Belange berühren und dass eine große Zahl von Einwendungen gegen sie erhoben wird, sollte daher geprüft werden, wie und in welcher Weise Methoden der Bürgerbeteiligung außerhalb der gesetzlich geforderten Beteiligungspflichten in formales Planungsrecht integriert werden bzw. dieses ergänzen können. Hierzu liegt zwar ein Gesetzentwurf der Bundesregierung auf dem Tisch. Dieser ist aber nur sehr bedingt in der Lage, die durch Stuttgart aufgebrochenen Fragen wirklich anzugehen.¹⁰

Die Bundesregierung hat sich im Zuge der Energiewende und des Energiekonzeptes sowie im 6. Energieforschungsprogramm deutlich für einen Ausbau der Forschung und der Maßnahmen für eine verstärkte Einbeziehung der Öffentlichkeit ausgesprochen. Es soll ebenfalls kritisch geprüft werden, ob die Bürgerinnen und Bürger sowie deren Interessenorganisationen in diesen Maßnahmen genug vertrauensbildende Kraft sehen, um Konflikte besser als in der Vergangenheit lösen oder zumindest eindämmen zu können. Aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger bleiben folgende Rahmenbedingungen beim Netzausbau zentral:

¹⁰ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinG), BT-Drs. 17/9666 vom 16. 05. 2012.



- Unsicherheit über die Grundlagen und Kriterien der Entscheidungen für den Netzausbau und den damit verbundenen Maßnahmen und Konsequenzen auf lokaler und regionaler Ebene,
- hohe Unübersichtlichkeit und damit tendenziell wenig Transparenz hinsichtlich der Zuständigkeiten, Befugnisse und Interessen der wesentlichen Akteure,
- wenig Vertrauen in das unabhängige Agieren der politischen Akteure und Genehmigungsbehörden,
- Wahrnehmung von Widersprüchen innerhalb der Gruppe der politischen Akteure – hervorgerufen durch Interessengegensätze zwischen den handelnden politischen Akteuren auf Bundes- und Länderebenen,
- die Angst vor Verlusten (wie Immobilienwerten) und vor persönlichen Nachteilen bei den Betroffenen in den Kommunen (insbesondere Gesundheitsgefahren und Umweltbeeinträchtigungen),
- Sorge um den Zustand der regionalen Umwelt,
- Interesse am Schutz des Landschaftsbildes.

Aus dieser Ausgangslage ergeben sich für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Netzausbau u.a. folgende Fragen:

- Sind die mit dem NABEG sowie in den weiteren Gesetzen verabschiedeten neuen Regelungen zur Beteiligung geeignet, die Bürgerinnen und Bürger sowie deren Interessenorganisationen so in den Planungsprozess zu involvieren, dass Konflikte und Eskalationen wie beim Bahnhofsbau in Stuttgart nicht zu erwarten sind?
- Inwieweit genügen die jetzt neu eingeführten prozeduralen Beteiligungsregeln in NABEG und EnWG dem Maßstab konsultativer Prozesse und nicht nur informatorischer Beteiligung?
- Wohnen dem NABEG und EnWG sogar Chancen inne, dialogische Beteiligungsformate vor allem auf den Stufen der frühzeitigen Beteiligung anzudocken, um mit diesen Beteiligungsangeboten eine deutlich höhere Akzeptanz zu fördern als bei rein informatorischen oder auch konsultativen Beteiligungsprozessen?
- Welche informellen Beteiligungsformate wären geeignet, die im NABEG und EnWG auf den unterschiedlichen Ebenen stattfindende Öffentlichkeitsbeteiligung sinnvoll zu flankieren und zu kombinieren?
- Welche Best Practice-Beispiele für informelle Beteiligungsverfahren bestehen, aus denen Empfehlungen für die spezifische Frage des Netzausbaus abgeleitet und weiterentwickelt werden können?



Ökonomische Aspekte und Governance im Netzausbau

Wenn übergeordnete Erneuerbare-Energie-Projekte lokale Beeinträchtigungen mit sich bringen, kann man nicht damit rechnen, dass die Bevölkerung mit allgemeinen Nutzenversprechen wie Klimaschutz zufriedengestellt werden kann. Erfahrungen aus Dänemark belegen die Bedeutung von »local partnerships«. Die finanzielle Beteiligung und eine damit einhergehende gerechte Gewinnaufteilung sind akzeptanzfördernde Faktoren.¹¹ Dies ist jüngst auch in einer Untersuchung in Deutschland nachgewiesen worden.¹² Da die komplexen Wertschöpfungsketten Erneuerbarer Energien kaum auf das Territorium der jeweiligen Kommune begrenzt sind, konnte bisher kaum ermittelt werden, inwieweit Bürger/innen und betroffene Kommunen durch Erneuerbare Energien profitieren.¹³

Das Bundeswirtschaftsministerium hat mit der Plattform »Zukunftsfähige Energienetze« ein bundesweit agierendes Gremium eingerichtet, mit dem sie die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Energiewirtschaft, Umweltorganisationen und Verbrauchern sicherstellen will. Insbesondere sollen frühzeitig Konflikte lokalisiert und durch Dialoge eingegrenzt werden. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat einen Bürgerdialog zur Zukunft der Energie etabliert.¹⁴

Die Bundesländer als Akteure im Feld des Netzausbaus agieren zum Teil nach eigenen gesetzlichen Grundlagen und verfolgen auch eigenständige Interessen. Zugleich sind sie (Beispiele Niedersachsen und Schleswig-Holstein) schon deutlich früher als die Bundesregierung mit dem Thema Netzausbau befasst gewesen und haben erste Strategien entwickelt, die Bürger/innen und die betroffenen Kommunen stärker in Planungsprozesse zu integrieren.¹⁵

¹¹ Devine-Wright, P., Reconsidering public acceptance of renewable energy technologies: a critical review. Chapter for inclusion. In: Jamash, T et al. (Eds): Delivering a Low Carbon Electricity System: Technologies, economics and policy, Cambridge University Press, 2007.

¹² Vgl. Schweizer-Ries, Petra et. al. (2010): Projektabschlussbericht, »Aktivität und Teilhabe – Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern«, FKZ 0325052, S. 5.; und Wolling, Jens, Akzeptanz des Netzausbaus in der Bevölkerung, Aktuelle Befunde aus Swissgrid-Metastudie & Residens-Projekt Thüringen, Berlin 2012.

¹³ Agentur für Erneuerbare Energien (2010): Kommunale Wertschöpfung durch Erneuerbare Energien, Ergebnisse der Studie des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), Renew's Spezial, Nr. 46, S. 4.

¹⁴ Siehe <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Stromnetze/plattform-zukunftsfahige-energienetze.html>.

¹⁵ Zu Niedersachsen siehe das Webangebot der Niedersächsischen Staatskanzlei, <http://www.netzausbau-niedersachsen.de/>; zu Schleswig-Holstein siehe http://www.schleswig-holstein.de/MWV/DE/Startseite/Startseitenartikel/110830_Netzausbau.html.



Autor

Michael Zschiesche ist Ökonom und Jurist, seit 1994 Vorstandssprecher des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e.V. (UfU), zugleich Leiter des Fachgebiets Umweltrecht & Partizipation.
<http://www.ufu.de/de/das-institut/team/michael-zschiesche.html>

Kontakt

recht@ufu.de

Redaktion eNewsletter

Stiftung MITARBEIT
Netzwerk Bürgerbeteiligung
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de